



Bruxelles, 2.6.2021
COM(2021) 522 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 del Portogallo

{SWD(2021) 501 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 del Portogallo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

previa consultazione del comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

- (1) Il 20 marzo 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale² del patto di stabilità e crescita³. Nella comunicazione la Commissione ha considerato che, tenuto conto della prevista grave recessione economica dovuta alla pandemia di COVID-19, fossero soddisfatte le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale. Il 23 marzo 2020 i ministri delle Finanze degli Stati membri hanno concordato con la valutazione della Commissione. La clausola di salvaguardia generale ha permesso agli Stati membri la flessibilità di bilancio necessaria per far fronte alla crisi e ha facilitato il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica. La sua attivazione consente una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine di ciascuno Stato membro, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. Il 17 settembre 2020, nella strategia annuale per la crescita sostenibile, la Commissione ha annunciato che la clausola di salvaguardia generale sarebbe rimasta attiva nel 2021⁴.
- (2) Il 20 luglio 2020 il Consiglio ha raccomandato al Portogallo⁵ di attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, tutte le misure

¹ GUL 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² La clausola di cui all'articolo 5, paragrafo 1, all'articolo 6, paragrafo 3, all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica.

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita (COM(2020) 123 final del 20.3.2020).

⁴ Comunicazione della Commissione - Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 (COM(2020) 575 final del 17.9.2020).

⁵ Raccomandazione del Consiglio, del 20 luglio 2020, sul programma nazionale di riforma del Portogallo e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 del Portogallo (GU C 282 del 26.8.2020, pag. 142).

necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa. Ha inoltre raccomandato al Portogallo, quando le condizioni economiche lo consentano, di perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti.

- (3) Nella sua raccomandazione sulla politica economica della zona euro il Consiglio raccomanda che le politiche di bilancio continuino a sostenere la ripresa in tutti gli Stati membri della zona euro nel 2021 e che le misure siano tempestive, adattate alle circostanze specifiche di ciascun paese, temporanee e mirate⁶. Quando le condizioni epidemiologiche ed economiche lo consentiranno, le misure di emergenza dovrebbero essere gradualmente eliminate, contrastando al contempo l'impatto della crisi a livello sociale e sul mercato del lavoro. Si dovrebbero perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando allo stesso tempo gli investimenti. Gli Stati membri dovrebbero attuare riforme che rafforzino la copertura, l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale per tutti.
- (4) Il 18 novembre 2020 la Commissione ha adottato i pareri sui documenti programmatici di bilancio 2021 degli Stati membri della zona euro, basati su una valutazione qualitativa delle misure di bilancio. Secondo la Commissione il documento programmatico di bilancio del Portogallo era complessivamente in linea con le raccomandazioni di politica di bilancio adottate dal Consiglio il 20 luglio 2020 e la maggior parte delle misure incluse nel documento programmatico sosteneva l'attività economica in un contesto di notevole incertezza.
- (5) Next Generation EU, in particolare il dispositivo per la ripresa e la resilienza, garantirà una ripresa sostenibile, inclusiva ed equa. Il regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza⁷ è entrato in vigore il 19 febbraio 2021. Il dispositivo fornirà sostegno finanziario per l'attuazione delle riforme e degli investimenti, con uno stimolo di bilancio finanziato dall'UE. Contribuirà alla ripresa economica, all'attuazione di investimenti e riforme sostenibili e propizi per la crescita, in particolare per promuovere la transizione verde e digitale, e rafforzerà la resilienza delle economie e la crescita potenziale. Aiuterà quindi anche le finanze pubbliche a tornare su posizioni più favorevoli a breve termine, consolidandone la stabilità e rafforzando contestualmente la crescita e la creazione di posti di lavoro nel medio e lungo periodo.
- (6) Il 3 marzo 2021 la Commissione ha adottato una comunicazione che dà orientamenti politici per agevolare il coordinamento delle politiche di bilancio e la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri⁸. In considerazione dei bilanci nazionali e del dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'orientamento generale della politica di bilancio dovrebbe continuare a sostenere la ripresa nel 2021 e nel 2022. Allo stesso tempo, data la prospettiva di una graduale normalizzazione dell'attività economica nella seconda metà del 2021, le politiche di bilancio degli Stati membri dovrebbero differenziarsi ulteriormente nel 2022. Esse dovrebbero tenere conto dello stato della ripresa, della sostenibilità di bilancio e della necessità di ridurre

⁶ In attesa dell'adozione definitiva da parte del Consiglio, previa approvazione del Consiglio europeo. Il testo approvato dall'Eurogruppo il 16 dicembre 2020 è disponibile al seguente indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/it/pdf>

⁷ [GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17.](#)

⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio - A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio (COM(2021) 105 final del 3.3.2021).

le divergenze economiche, sociali e territoriali. Data la necessità di favorire una ripresa sostenibile per l'UE, gli Stati membri che presentano bassi rischi per la sostenibilità dovrebbero orientare il bilancio verso il mantenimento di una politica di bilancio a sostegno della ripresa nel 2022, tenendo conto dell'impatto del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Gli Stati membri con livelli di debito elevati dovrebbero perseguire politiche di bilancio prudenti, preservando allo stesso tempo gli investimenti finanziati a livello nazionale e utilizzando le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare nuovi progetti di investimento di elevata qualità e riforme strutturali. Per il periodo successivo al 2022 le politiche di bilancio dovrebbero continuare a tenere conto della solidità della ripresa, del grado di incertezza economica e delle considerazioni relative alla sostenibilità di bilancio. Il riorientamento delle politiche di bilancio verso posizioni di bilancio prudenti a medio termine, anche attraverso l'eliminazione graduale delle misure di sostegno a tempo debito, contribuirà a garantire la sostenibilità di bilancio a medio termine.

- (7) La comunicazione del 3 marzo 2021 ha inoltre annunciato che, secondo la Commissione, la decisione sulla disattivazione o sul mantenimento della clausola di salvaguardia generale dovrebbe essere presa nel quadro di una valutazione globale dello stato dell'economia, prendendo a criterio quantitativo principale il livello di attività economica nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine 2019). Sulla base delle previsioni di primavera 2021 della Commissione, il 2 giugno la Commissione ha considerato soddisfatte le condizioni per mantenere la clausola di salvaguardia generale nel 2022 e disattivarla a partire dal 2023. Dopo la disattivazione della clausola di salvaguardia generale si continuerà a tenere debito conto della situazione specifica di ciascun paese⁹.
- (8) Il 30 aprile 2021 il Portogallo ha presentato il programma di stabilità 2021, in linea con l'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1466/97.
- (9) Nel 2020, sulla base dei dati convalidati da Eurostat, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche del Portogallo è stato pari al 5,7 % del PIL e il debito pubblico è salito al 133,6 % del PIL. La variazione annuale del saldo primario è stata pari al -6 % del PIL, comprese misure discrezionali di bilancio pari al 3 % del PIL a sostegno dell'economia e del funzionamento degli stabilizzatori automatici. Il Portogallo ha inoltre fornito alle imprese e alle famiglie un sostegno alla liquidità stimato a circa il 4 % del PIL (ad esempio sotto forma di garanzie e differimenti delle imposte che non hanno un impatto diretto e immediato sul bilancio).

Il 2 giugno 2021 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE. La relazione esamina la situazione di bilancio del Portogallo, poiché nel 2020 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche superava il valore di riferimento del 3 % del PIL stabilito dal trattato e il debito delle amministrazioni pubbliche superava il valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato, senza ridursi con un ritmo adeguato. La relazione conclude che il criterio del disavanzo non era soddisfatto al pari del criterio del debito.

- (10) Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio è realistico per il 2021 e il 2022. Secondo il programma di stabilità, il PIL reale dovrebbe salire del 4 % nel 2021 e del 4,9 % nel 2022. La proiezione è in linea con le previsioni di primavera 2021 della Commissione. I rischi per le prospettive macroeconomiche sono

⁹ Comunicazione della Commissione sul coordinamento delle politiche economiche nel 2021: superare la COVID-19, sostenere la ripresa e modernizzare la nostra economia (COM(2021) 500 final del 2.6.2021).

rivolti verso il basso a causa dell'elevata dipendenza del Portogallo dal turismo estero, dove l'incertezza sull'andamento della ripresa rimane elevata.

- (11) Nel programma di stabilità 2021 il governo prevede una riduzione del disavanzo delle amministrazioni pubbliche, che passerebbe dal 5,7 % del PIL nel 2020 al 4,5 % del PIL nel 2021, e prospetta che il rapporto debito/PIL andrà a diminuire al 128 % del PIL. Secondo il programma, la variazione del saldo primario nel 2021 rispetto ai livelli precedenti la crisi (2019) sarà pari al -5 % del PIL, per effetto di misure discrezionali di bilancio pari al 3 % del PIL a sostegno dell'economia e del funzionamento degli stabilizzatori automatici. Tali proiezioni sono in linea con le previsioni di primavera 2021 della Commissione.
- (12) In risposta alla pandemia di COVID-19 e nel quadro della recessione economica, il Portogallo ha adottato misure di bilancio per rafforzare la capacità del suo sistema sanitario, contenere la pandemia e sostenere le persone e i settori particolarmente colpiti. Questa vigorosa risposta politica ha attenuato la contrazione del PIL, riducendo, di conseguenza, l'aumento del disavanzo e del debito pubblico. Le misure di bilancio dovrebbero massimizzare il sostegno alla ripresa senza pregiudicare la futura traiettoria di bilancio. Esse dovrebbero pertanto evitare di creare un onere permanente sulle finanze pubbliche. Qualora introducano misure permanenti, gli Stati membri dovrebbero finanziarle adeguatamente in modo da garantire la neutralità di bilancio a medio termine. Le misure adottate dal Portogallo nel 2020 e nel 2021 sono in linea con la raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020. Alcune misure discrezionali adottate dal governo nel 2020 e nel 2021 non sembrano temporanee o accompagnate da misure di compensazione. Oltre l'orizzonte di riferimento delle previsioni della Commissione, nel 2023 l'impatto rimanente di tali misure non temporanee, consistenti principalmente in spese supplementari per le retribuzioni del settore pubblico, secondo stime preliminari è pari a circa l'1 % del PIL. Tali misure non temporanee comprendono anche investimenti pari a $\frac{1}{10}$ % circa del PIL, che presumibilmente sosterranno la crescita potenziale a medio termine e quindi la sostenibilità.
- (13) Il programma di stabilità 2021 prevede investimenti e riforme finanziati da sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza pari allo 0,3 % del PIL nel 2021, all'1,3 % del PIL nel 2022, all'1,5 % del PIL nel 2023, all'1,3 % del PIL nel 2024 e all'1,1 % del PIL nel 2025. Il programma prevede anche prestiti dal dispositivo per la ripresa e la resilienza pari allo 0,7 % del PIL nel 2021, allo 0,2 % del PIL nel 2022 e allo 0,1 % del PIL all'anno nel periodo dal 2023 al 2025. Le previsioni di primavera della Commissione includono tali sovvenzioni nelle proiezioni di bilancio.
- (14) Gli indicatori dell'aggiustamento di bilancio stabiliti nel regolamento (CE) n. 1466/97 devono essere considerati nel contesto delle attuali circostanze. In primo luogo, una notevole incertezza circonda le stime del divario tra prodotto effettivo e potenziale. In secondo luogo, è necessario che la politica di bilancio sia pronta ad adattarsi rapidamente all'evoluzione della pandemia, passando dagli aiuti di emergenza a misure più mirate una volta diminuiti i rischi per la salute. In terzo luogo, il contesto attuale è caratterizzato da una significativa risposta sul piano delle politiche a sostegno dell'attività economica. In presenza di consistenti trasferimenti dal bilancio dell'UE (come quelli dal dispositivo per la ripresa e la resilienza), gli indicatori stabiliti non danno un quadro completo dello stimolo che le politiche di bilancio imprimono sull'economia. Il saldo strutturale non sembra pertanto un indicatore adeguato nelle circostanze attuali. Dal canto suo il parametro di riferimento per la spesa deve essere

adattato¹⁰ e integrato da informazioni supplementari al fine di valutare appieno l'orientamento della politica di bilancio.

In primo luogo, analogamente all'approccio adottato per la valutazione dei documenti programmatici di bilancio 2021, sono state escluse dalla spesa aggregata le misure temporanee di emergenza, ossia misure connesse alla crisi che sostengono i sistemi sanitari e compensano i lavoratori e le imprese per la perdita di reddito dovuta a chiusure e interruzioni della catena di approvvigionamento e che saranno revocate dalle autorità pubbliche una volta che la situazione dell'economia e della sanità pubblica sarà tornata alla normalità.

In secondo luogo, per valutare l'orientamento generale della politica di bilancio nella congiuntura attuale, è opportuno che i consistenti trasferimenti dal bilancio dell'UE (come quelli dal dispositivo per la ripresa e la resilienza) siano inclusi nella spesa aggregata pertinente.

In tal modo la misura dell'orientamento della politica di bilancio è data dalla variazione della spesa primaria (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escluse le misure temporanee di emergenza connesse alla crisi), compresa la spesa finanziata da sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE.

Oltre all'orientamento generale della politica di bilancio, l'analisi mira anche a valutare se la politica di bilancio nazionale sia prudente e la sua composizione favorevole a una ripresa sostenibile in linea con la transizione verde e digitale. Per questo motivo è dedicata particolare attenzione all'evoluzione della spesa primaria corrente e degli investimenti finanziati a livello nazionale.

- (15) Nel programma di stabilità 2021, il Portogallo prevede che nel 2022 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche andrà a diminuire al 3,2 % del PIL, principalmente a causa della revoca delle misure di sostegno temporanee adottate nel 2020 e nel 2021 e della ripresa economica prevista. Secondo previsioni il rapporto debito pubblico/PIL diminuirà al 123 % del PIL nel 2022. Tali proiezioni sono in linea con le previsioni di primavera 2021 della Commissione.

Sulla base delle previsioni della Commissione, l'orientamento generale della politica di bilancio come definito in precedenza, che comprende anche l'impatto sulla domanda aggregata nel 2022 generato dagli investimenti finanziati sia dal bilancio nazionale che dal bilancio dell'UE, in particolare dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, è stimato al -1,1 % del PIL¹¹. Secondo le proiezioni il contributo positivo della spesa finanziata dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE crescerà di 0,1 punti percentuali di PIL e gli investimenti finanziati a livello nazionale daranno un contributo espansivo pari a 0,2 punti percentuali di PIL¹². Si prevede che la spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) porterà un contributo espansivo di 0,7 punti percentuali di PIL.

¹⁰ In particolare, la distribuzione su quattro anni degli investimenti su cui si basa il parametro di riferimento per la spesa non consente di valutare adeguatamente il sostegno di bilancio alla ripresa fornito dagli investimenti finanziati a livello nazionale.

¹¹ Un segno negativo dell'indicatore corrisponde a un eccesso di crescita della spesa primaria rispetto alla crescita economica a medio termine, il che indica una politica di bilancio espansiva.

¹² Secondo le proiezioni l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale darà un contributo espansivo di 0,1 punti percentuali di PIL.

(16) Assume particolare importanza la qualità delle misure di bilancio degli Stati membri. Le riforme strutturali di bilancio volte a migliorarne la composizione possono sostenere la crescita potenziale, creare un indispensabile margine di bilancio e contribuire a garantire la sostenibilità di bilancio nel lungo periodo, anche nella prospettiva dei cambiamenti climatici e delle sfide sanitarie. Sul versante delle entrate la crisi COVID-19 ha accresciuto l'importanza delle riforme volte a conseguire sistemi di entrate pubbliche più efficienti e più equi. Sul versante della spesa è diventato ancora più cruciale innalzare il livello e la qualità degli investimenti sostenibili e propizi per la crescita, al servizio degli obiettivi di rafforzamento del potenziale di crescita, della resilienza economica e sociale e della duplice transizione verde e digitale. I piani per la ripresa e la resilienza consentiranno di migliorare la composizione dei bilanci nazionali.

(17) Secondo i piani di bilancio a medio termine del programma, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche diminuirà passando dal 2,2 % del PIL nel 2023 all'1,6 % del PIL nel 2024. Secondo le previsioni il disavanzo delle amministrazioni pubbliche non supererà più il 3 % del PIL nel 2023.

Sulla base del programma, l'orientamento generale della politica di bilancio, che comprende anche l'impatto sulla domanda aggregata degli investimenti finanziati sia dal bilancio nazionale che dal bilancio dell'UE, in particolare dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, è stimato in media allo 0,3 % del PIL nel 2023 e nel 2024. Secondo le proiezioni il contributo positivo della spesa finanziata dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri fondi dell'UE rimarrà invariato e gli investimenti finanziati a livello nazionale daranno un contributo espansivo pari a 0,1 punti percentuali di PIL¹³. Si prevede che la spesa primaria corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate) porterà un contributo restrittivo di 0,3 punti percentuali di PIL.

L'attuale stima della crescita potenziale nominale media su 10 anni è pari al 3 %¹⁴. Tale stima non comprende però l'impatto delle riforme inserite nel piano per la ripresa e la resilienza che possono dare impulso alla crescita potenziale del Portogallo.

(18) Il rapporto debito pubblico/PIL diminuirà, stando alle previsioni, dal 120,7 % del PIL nel 2023 al 117,1 % del PIL nel 2024. In ragione dell'elevato rapporto debito/PIL, che calerà solo gradualmente nel tempo, si ritiene, alla luce dell'ultima analisi della sostenibilità del debito, che il Portogallo si troverà ad affrontare rischi elevati per la sostenibilità di bilancio nel medio termine¹⁵.

(19) In considerazione dell'attuale grado di incertezza ancora eccezionalmente elevato, gli orientamenti in materia di politica di bilancio dovrebbero rimanere principalmente qualitativi. Nel 2022, se il grado di incertezza si sarà ridotto per allora in misura sufficiente, dovrebbero essere predisposti orientamenti di natura quantitativa più precisi per gli anni successivi.

Il Consiglio ha valutato il programma di stabilità 2021 e il seguito dato dal Portogallo alla raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020,

¹³ Secondo le proiezioni l'altra spesa in conto capitale finanziata a livello nazionale darà un contributo restrittivo di 0,2 punti percentuali di PIL.

¹⁴ Stima della Commissione secondo la metodologia concordata.

¹⁵ Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione – Allegato statistico contenente i dati di base pertinenti per la valutazione dei programmi di stabilità e convergenza 2021.

RACCOMANDA AL PORTOGALLO DI:

1. nel 2022 utilizzare il dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare nuovi investimenti a sostegno della ripresa, perseguendo nel contempo una politica di bilancio prudente; preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale; limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale;
2. quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire una politica di bilancio volta ad assicurarne la sostenibilità e a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine; incrementare nel contempo gli investimenti per stimolare il potenziale di crescita;
3. prestare particolare attenzione alla composizione delle finanze pubbliche, tanto sul lato delle entrate quanto su quello della spesa, e alla qualità delle misure di bilancio, al fine di garantire una ripresa sostenibile e inclusiva; dare priorità agli investimenti sostenibili e propizi per la crescita, sostenendo in particolare la transizione verde e digitale; dare priorità alle riforme strutturali di bilancio che contribuiranno a finanziare le priorità delle politiche pubbliche e alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, anche rafforzando la copertura, l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale per tutti.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*